

DOCUMENTO DE TRABAJO OFICIOSO SOBRE UN NUEVO MECANISMO
QUE PERMITA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS
MIEMBROS EN LA PREPARACIÓN Y EL SEGUIMIENTO
DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

I. INTRODUCCIÓN

1. En su novena sesión, celebrada en enero de 2006, el Comité del Programa y Presupuesto (el Comité) examinó un documento titulado “Propuestas sobre un nuevo mecanismo que permita una mayor participación de los Estados miembros en la preparación y el seguimiento del presupuesto por programas” (véase el documento WO/PBC/9/4). En el documento, preparado por la Secretaría para llevar a la práctica la decisión aprobada por las Asambleas de los Estados miembros de la OMPI (las Asambleas) en septiembre de 2005, se determinaron las cuestiones conexas que han de tenerse en cuenta y se presentaron algunas propuestas preliminares, y el Comité acogió con agrado dicho documento como una base útil para continuar el debate y su elaboración.

2. Al terminar la sesión, el Comité solicitó a la Secretaría que convoque dos series de consultas informales y una sesión del Comité a fin de seguir debatiendo para que el Comité recomiende la adopción de un nuevo mecanismo a las Asambleas en septiembre de 2006. El Comité solicitó además a la Secretaría que colabore con los Estados miembros en este proceso proporcionándoles más información, incluidas las prácticas óptimas en esta materia vigentes en el sistema de las Naciones Unidas. Sugirió además que primero debe centrarse la atención en la fase de preparación del presupuesto por programas y, a continuación, en los vínculos existentes entre la evaluación del rendimiento financiero y de los programas en el bienio anterior y la preparación de los aspectos programáticos y financieros para el nuevo bienio.

3. La Secretaría ha preparado el presente documento de trabajo oficioso con objeto de asistir a los Estados miembros en la puesta en práctica de la decisión adoptada por el Comité en su novena sesión, y organizar los debates en las consultas informales. El documento está estructurado de la siguiente manera: en la Parte II se proporciona información sobre las prácticas óptimas pertinentes vigentes en el sistema de las Naciones Unidas; en la Parte III se expone el mecanismo actual de la OMPI para la preparación del presupuesto por programas, tal como lo aprobaron las Asambleas en el año 2000; en la Parte IV se sugieren formas posibles de aumentar la participación de los Estados miembros en la preparación del presupuesto por programas; en la Parte V se proponen distintas maneras posibles de reforzar aún más los vínculos entre la preparación del presupuesto por programas y la evaluación de los resultados programáticos y financieros del bienio anterior; en la Parte VI se hace referencia a la aplicación del nuevo mecanismo y se destaca además el modo de avanzar desde la serie actual de consultas informales hasta las Asambleas de septiembre de 2006.

II. PRÁCTICAS ÓPTIMAS PERTINENTES VIGENTES EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

4. En 2003, la Junta de Jefes Ejecutivos (JJE)¹ de las Naciones Unidas elaboró un documento titulado “La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas” (CEB/2003/HLCM/21). En el Cuadro 2 del documento de la JJE (titulado “Procedimientos de preparación y presentación del presupuesto”) se comparan las prácticas relativas a la preparación del presupuesto y su aprobación de la Secretaría de Naciones Unidas y las siguientes organizaciones: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización Mundial de la Salud (OMS), Unión Postal Universal (UPU), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Organización Meteorológica Mundial (OMM), Organización Marítima Internacional (OMI), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). En el Anexo I figura una copia de este cuadro.

5. La información incluida en el Anexo I muestra que, teniendo en cuenta los distintos aspectos constitucionales y organizativos de las diversas organizaciones de las Naciones Unidas que se están examinando (muchas de las cuales, a diferencia de la OMPI, tienen estructuras regionales y nacionales, y algunas no tienen un ciclo presupuestario bienal sino trienal o cuatrienal), el proceso de elaboración del presupuesto por programas tiene las siguientes características comunes.

6. En primer lugar, todas las organizaciones consideradas tienen un órgano técnico que se ocupa del presupuesto y las cuestiones financieras similar al Comité del Programa y Presupuesto de la OMPI y un órgano supremo encargado de adoptar decisiones similar a la Asamblea de la OMPI. El primer órgano se encarga de la evaluación inicial del proyecto de presupuesto por programas preparado por la Secretaría, y el último efectúa la evaluación y aprobación definitivas.

7. En segundo lugar, en todos los casos estudiados el proceso que conduce a la elaboración del presupuesto por programas de las organizaciones comienza con la preparación de una serie de propuestas por parte de la Secretaría correspondiente. Estas propuestas iniciales se preparan sobre la base de un procedimiento interno de consultas y coordinación con los directores de programas así como, de acuerdo con cada una de las organizaciones, de los aportes externos recibidos de los Estados miembros respectivos.

8. Estos aportes externos se suministran mediante una diversidad de mecanismos oficiales y officiosos y, si procede, de consultas regionales².

¹ La JJE es el organismo que sucede al Comité Administrativo y de Coordinación (CAC); promueve la coordinación y la cooperación respecto de una diversidad de cuestiones de gestión y de fondo que han de enfrentar las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La JJE está integrada por los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y se reúne dos veces al año bajo la presidencia del Secretario General de Naciones Unidas.

² Por ejemplo, la preparación del programa y presupuesto de la UNESCO se inicia con la distribución de un cuestionario a todas las partes interesadas de la UNESCO instándolas a manifestar sus prioridades en relación con el programa y presupuesto. A continuación se realiza

9. En la Secretaría de Naciones Unidas se aplica desde 1988 un sistema por el cual en los años en que no se presenta el presupuesto el Secretario General presenta a los Estados miembros un proyecto resumido con las estimaciones presupuestarias preliminares; una indicación de las prioridades sectoriales generales; una comparación del crecimiento del presupuesto frente al presupuesto anterior; y la cuantía propuesta del fondo para gastos imprevistos expresado como porcentaje del nivel general de recursos³. (Esta utilización de un documento resumido es una de las sugerencias para aumentar la participación de los Estados miembros que la Secretaría de la OMPI ya ha presentado en la sesión del Comité de enero de 2006 (documento WO/PBC/9/4, Anexo, párrafo 3)).

10. En tercer lugar, varias organizaciones tienen, al igual que la OMPI, un mecanismo que vincula el presupuesto por programas bienal con las prioridades y los objetivos estratégicos a mediano plazo establecidos por los Estados miembros y tratados con detalle por la Secretaría en los planes a mediano plazo o en los documentos de estrategia (efecto cascada). (Así, el presupuesto por programas de la OMPI para 2006/07 se basa en el plan a mediano plazo (documento A/39/5) presentado en las Asambleas de los Estados miembros de la OMPI en septiembre de 2003 y que abarca un período de cuatro años que va de 2006 a 2009).

11. El calendario de estas diversas fases de preparación varía de una organización a otra según los requisitos del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera vigentes y la fecha en que se reúne el órgano supremo en sesión ordinaria (las Asambleas de la OMPI se reúnen tradicionalmente durante la última semana de septiembre). Ahora bien, en todas las organizaciones se requiere por lo general un período de 15 a 21 meses desde el comienzo de la primera fase de preparación interna de las nuevas propuestas de presupuesto por programas hasta la fecha de la reunión del órgano encargado de aprobar dichas propuestas.

12. Estos plazos han de tenerse en cuenta al elaborar el nuevo mecanismo.

[Continuación de la nota de la página anterior]

un procedimiento de consultas regionales de las Comisiones Nacionales de la UNESCO. Los resultados de estos dos procedimientos se incluyen en un informe que se presenta al Consejo Ejecutivo de la UNESCO al finalizar el año en que no se presenta el presupuesto junto con las propuestas preliminares de programa y presupuesto del Director General. Sobre esta base, la Secretaría prepara entonces un proyecto de programa y presupuesto para presentarlo en la primavera del año en que se presenta el presupuesto al Consejo Ejecutivo, y que éste envíe sus recomendaciones a la Conferencia General al finalizar dicho año con objeto de aprobar el programa y presupuesto. En la OIT, en la primavera del año en que no se presenta el presupuesto, se envía a los Estados miembros un informe sobre la ejecución del programa y presupuesto del bienio anterior. Las observaciones de los Estados miembros en relación con este informe sirven de base para la preparación del siguiente programa y presupuesto. Tras realizar más consultas con los Estados miembros, se termina de elaborar la propuesta de programa y presupuesto a fines del año en que no se presenta el presupuesto. A continuación, se presenta al Consejo de Administración en la primavera del año en que se presenta el presupuesto y a la Conferencia Internacional del Trabajo para que lo apruebe en el verano de dicho año. Existen modelos similares en otras organizaciones de las Naciones Unidas, como la OMS y la FAO, con ligeras variaciones para adaptarse a los requisitos específicos regionales o de otra organización.

³ Este resumen es examinado por la Quinta Comisión, el Comité del Programa y de la Coordinación y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y después se somete a la aprobación de la Asamblea General. A continuación, constituye la base para la elaboración de la propuesta de programa y presupuesto del Secretario General que se presenta el siguiente año (en que se presenta el presupuesto).

III. MECANISMO ACTUAL DE LA OMPI PARA LA PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

13. El mecanismo actual para preparar el presupuesto por programas de la OMPI fue aprobado por los Estados miembros en las Asambleas de la OMPI de octubre de 2000 (véase el documento A/35/15, párrafo 151.a)). El mecanismo vigente se expone en el documento A/35/6.

14. El diagrama que figura en el Anexo II ilustra el mecanismo actual de la OMPI para preparar el presupuesto por programas de la Organización. Como se muestra en el Anexo II, este mecanismo abarca consultas oficiosas con los Estados miembros en años en que no se presenta el presupuesto (esto supone años pares o el primer año de un bienio dado) y la convocatoria de una o, si es necesario, dos sesiones del Comité del Programa y Presupuesto en los años en que se presenta el presupuesto (esto supone años impares o el segundo año de un bienio dado).

IV. FORMAS POSIBLES DE AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

15. En lo fundamental, el mecanismo actual de la OMPI que se expone en el Anexo II es conforme a las prácticas de las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, tal vez haya formas de reforzar el diálogo entre la Secretaría y los Estados miembros en la fase de elaboración del presupuesto por programas mediante varias herramientas, o una combinación de éstas. A continuación se desarrollan estas opciones.

A. Cartas circulares

16. La primera opción es que la OMPI envíe una carta circular en el verano de los años en que no se presenta el presupuesto a todos los Estados miembros instándolos a plantear sus prioridades para el siguiente presupuesto por programas. Los resultados de estas consultas quedarían reflejados en el proyecto de presupuesto por programas presentado a los Estados miembros. Esto se expone en el Anexo III, opción 1.

B. Consultas oficiosas

17. La segunda opción es realizar consultas informales con los Estados miembros en el verano de los años en que no se presenta el presupuesto. Los resultados de estas consultas quedarían reflejados en el proyecto de presupuesto por programas presentado a los Estados miembros. Esto se expone en el Anexo III, opción 2.

C. Informe resumido en los años en que no se presenta el presupuesto

18. La tercera opción es que la OMPI envíe un breve documento resumido a todos los Estados miembros en el verano de los años en que no se presenta el presupuesto. Este resumen proporcionará propuestas preliminares sobre las prioridades del programa y la estrategia y las cifras indicativas del presupuesto. Como se expone en el Anexo III, opción 3, este resumen se debatirá en una sesión del Comité que también se celebrará en el otoño de los años en los que no se presenta el presupuesto. Esta sesión podrá además examinar el presupuesto revisado para el bienio actual; sin embargo, en tal caso, los Estados miembros han de estar presentados para aceptar que el presupuesto revisado para el bienio en curso

tenga que ser aprobado provisionalmente por el Comité sin esperar la aprobación oficial de las Asambleas. (En virtud del sistema actual, el presupuesto revisado para el bienio en curso es estudiado por el Comité en el año en que se presenta el presupuesto en el marco del examen de la propuesta de presupuesto por programas para el bienio ulterior).

19. A modo de conclusión, debe destacarse que, si bien el mecanismo actual contempla la celebración de una sesión del Comité en los años en que se presenta el presupuesto, teniendo la posibilidad de celebrar una segunda sesión durante el mismo año, las tres opciones antes mencionadas establecen al menos dos sesiones obligatorias del Comité, y la opción 3 dispone la celebración de dos sesiones oficiales y una sesión informal del Comité, reuniéndose una de las sesiones oficiales en los años en que no se presenta el presupuesto.

V. FORMAS POSIBLES DE REFORZAR MÁS LOS VÍNCULOS ENTRE LA PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS FINANCIEROS Y DE LOS PROGRAMAS EN EL BIENIO ANTERIOR

20. Como se expone en el documento WO/PBC/9/4, actualmente existen varias herramientas para evaluar el rendimiento financiero y de los programas en el bienio anterior, a saber: informes sobre el rendimiento de los programas, reseñas sobre la ejecución de los programas⁴, cuentas bienales, informes de gestión financiera, informes de auditoría, y estados financieros intermedios. Estas herramientas pueden utilizarse para reforzar el vínculo entre la preparación del presupuesto por programas y la evaluación del pasado rendimiento financiero y de los programas.

Estilo revisado y periodicidad de los informes financieros reglamentarios

21. En enero de 2006 los Estados miembros acogieron con agrado la sugerencia de la Secretaría de mejorar el contenido de los estados financieros intermedios y adelantar el examen de los informes financieros reglamentarios de la OMPI (informes de gestión financiera, informes de auditoría externa, informes sobre las cuentas bienales) a la reunión de las Asambleas del año siguiente al cierre de un bienio dado. Antes de recomendar que se acepte esta sugerencia, los Estados miembros deben, sin embargo, ser conscientes de que este nuevo calendario no garantiza que estos informes financieros reglamentarios sean examinados en primer lugar, como sucede actualmente, en la sesión del Comité del Programa y Presupuesto.

⁴ Las reseñas sobre la ejecución de los programas han servido para proporcionar un breve informe sobre las actividades realizadas en los primeros seis meses del año para presentarlo en las Asambleas de ese mismo año. La experiencia ha demostrado que estos informes exigen un trabajo considerable y su valor es limitado en cuanto a ayudar a los Estados miembros a evaluar el rendimiento de la Organización. Por este motivo, la Secretaría propone dejar de preparar estos documentos para centrar el esfuerzo en los informes sobre el rendimiento de los programas que son más valiosos.

Informes sobre el rendimiento de los programas

22. Los Estados miembros han manifestado su interés en utilizar más la evaluación del rendimiento en el bienio anterior para preparar el siguiente presupuesto por programas. Actualmente, los informes sobre el rendimiento de los programas representan la principal herramienta para evaluar el rendimiento de los programas⁵. Tal vez el Comité del Programa y Presupuesto desee utilizar estos documentos para preparar el siguiente presupuesto por programas.

VI. APLICACIÓN DEL NUEVO MECANISMO

23. Al presentar las opciones expuestas en el Anexo III, la Secretaría desea llamar la atención de los Estados miembros sobre el hecho de que en el momento en que se haya aprobado el nuevo mecanismo (las Asambleas de septiembre de 2006) ya estaremos en el último trimestre del año en que no se presenta el presupuesto. Esto significa que si el nuevo mecanismo dispone que se realicen determinadas actividades nuevas en la primera parte del año en que no se presenta el presupuesto, tal vez no sea posible ejecutarlas todas en 2006, o quizás puedan llevarse a cabo únicamente de modo provisional.

24. Por último, según los avances logrados en la serie actual (primera) de consultas oficiales, tal vez sea necesario convocar una segunda serie. Ésta podría tener lugar en mayo, en una fecha que se decidirá posteriormente. A continuación se convoca una sesión del Comité del Programa y Presupuesto que ha de celebrarse del 11 al 13 de julio de 2006.

[Siguen los Anexos]

⁵ Los informes sobre el rendimiento de los programas se someten al examen de las reuniones de las Asambleas (en los años en que no se presenta el presupuesto estos informes se refieren al bienio anterior y, en los años en que se presenta el presupuesto, al año civil previo).